

PARTIDOS POLÍTICOS: propaganda eleitoral

ADHEMAR FERREIRA MACIEL*

*Juiz Federal em Minas Gerais, Juiz-membro do
TRE-MG, Professor da Faculdade de Direito
"Milton Campos"*

O tema que o Instituto dos Advogados de Goiás me reservou neste importante e talvez pioneiro "Curso de Direito Eleitoral" foi "PARTIDOS POLÍTICOS: PROPAGANDA ELEITORAL".

A primeira pergunta que me faço é: "precisamos, realmente, de partidos políticos?" "Não poderíamos, livremente, escolher nossos próprios candidatos sem qualquer intermediário?" "Os partidos políticos, por outro lado, têm condições de ensejar uma verdadeira democracia que não seja apenas nominal? Uma democracia efetiva?".

Não temos, à evidência, qualquer pretensão de trazer soluções ou mesmo de apontar caminhos para que tais soluções possam ser alcançadas. Vamos, dentro de nosso tema e na limitação de nosso tempo, apenas semear curiosidade e despertar a atenção dos senhores.

Teóricos do Marxismo, como se dá com o sócio-político mexicano MENDIETA Y NÚÑEZ ("**Los Partidos Políticos**"), vêem nos partidos políticos "um mal necessário", os quais existem enquanto existir a propriedade privada. Uma vez abolida esta, já não mais terão razão de ser.

Outros autores, que escrevem para nossa época, como HANS Kelsen ("**Vom Wesen und Werte der Demokratie**") e WILLIAM MUNRO ("**The Government of the United States**") – The Macmillan Co – N. York – 1947), já não conseguem pensar em democracia sem a participação efetiva dos partidos políticos. Esse último autor assim se expressa:

Em abono do que se disse, necessita-se apenas repetir que nenhum país jamais foi capaz de manter, por períodos razoáveis de tempo, qualquer forma de governo democrático sem a ajuda de partidos políticos (p. 126).

De fato, um indivíduo jamais teria como influir pacificamente nos destinos dos Estados se não se agrupar e procurar, através desse agrupamento, ser ouvido e levado a sério. Assim, cria associações de classes, agremiações literárias, científicas, congregações religiosas etc. Procura, através desses organismos, que podem ser personalizados ou não, influir na formação da vontade do Estado, defendendo, por tabela, seus próprios interesses, além de interesses mais altos, de toda coletividade.

Ora, o partido político, por sua natureza, sua força e expressão, é a melhor dessas associações. Só ele pode, na verdade, procurar influir na vontade política pela escolha de legisladores e homens de governo.

A moderna e técnica Constituição espanhola, em seu art. 6º, chega a dizer, de modo formal e um tanto programático, que:

los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

Em alguns países, como acontece com o nosso, o partido político é uma dádiva da lei. É o direito positivo que lhe dá o sopro da vida. Em outros, ao contrário, o que a lei faz é tão-só regulamentar e disciplinar aquilo que já encontrou.

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, em seu "Estudos de Direito Constitucional" (Forense – 1957), depois de observar que no Brasil há um enorme desnível intelectual entre o "povo" (sentido técnico de "corpo eleitoral") e "elite", diz que, sobretudo no campo da elaboração de normas jurídicas, a "elite" soube, mais do que em qualquer outro país

latino-americano, transplantar e adaptar as instituições político-jurídicas de outros povos.

O partido político nacional é a mais recente e mais importante dessas instituições que a lei, elaborada pelas elites, transformou em Direito para o povo (p.167).

Na Escócia, em 1648, um grupo de pessoas que conduziam uma espécie de charrete ou carroça – o **Whiggamore** (escocês **whig** (grito) + **mare** (cavalo) – se dirigiu, de modo ostensivo e provocante, contra o Conde de Edimburgo. Protestou contra os privilégios e prerrogativas reais. Exigiu mais direitos para o povo.

Esse incidente histórico ficou conhecido como "**Whiggamore raid**", que poderemos traduzir por "marcha das carroças". Nasceu, aí, uma facção política, a dos "liberais" (**whigs**), que se opôs à corrente que defendia a Coroa e seus privilégios – os "conservadores" (**tories**).

Nos Estados Unidos, nas 13 colônias inglesas, antes da Guerra da independência (**Revolution**), já vamos encontrar, em cada uma delas, essas aglutinações polarizadas em torno de **tories** e **whigs**, isto é, dos que defendiam a situação reinante e daqueles que exigiam mudanças em favor do povo. É a consagração de "governo" e "oposição".

Quando da elaboração da Constituição americana, que já anda quase na casa dos 200 anos de idade, não se preocupou com a instituição dos partidos políticos. Aliás, os **Constitution Framers** – os Forjadores da Constituição – tinham certa aversão por partidos políticos. Um exemplo vivo disso está no Artigo Dez de "O Federalista", onde JAMES MADISON, com o pseudônimo coletivo de PUBLIUS, fala que, no fundo, a causa das divergências e ambições das facções políticas estava na própria natureza do homem. Essas facções políticas só serviam, na verdade, para ampliar e exasperar ainda mais tais divergências.

Tão forte é a tendência da humanidade para criar animosidades mútuas que, quando não se apresenta uma

razão propicia, as mais frívolas e imaginárias divergências têm sido suficientes para inflamar suas inamistosas paixões e provocar os mais violentos conflitos (p. 149).

E no Brasil? Como se formaram os partidos?

No Brasil, no final da Regência, como observa JOAQUIM NABUCO em "Um Estadista no Império", duas facções políticas se formam à moda inglesa: de um lado, o Partido Conservador, chefiado por BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS e ARAÚJO LIMA; do outro, o Partido Liberal, de FEIJÓ. Era o sistema dual, o bipartidarismo.

Com o advento da República, o movimento político foi centrífugo, isto é, o Brasil, que era um Estado unitário, se transformou, por decreto, em Estado Federal. Em decorrência, nasceu a tendência ao esfacelamento partidário e à criação de partidos de âmbito puramente estadual. É o período dos PRs: Partido Republicano Mineiro, o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Rio-Grandense etc.

A Revolução de 1930, que teve fins precipuamente políticos, de moralização das eleições, não conseguiu, de imediato, trazer ao cenário o partido de dimensão nacional.

O Decreto 21.076/32, como observa LUIZ NAVARRO DE BRITTO (RBEP nº 57 – UFMG – julho/83), foi um dos incentivadores do multipartidarismo estadual.

Gradualmente, porém, sobretudo influenciado pelos estudos de ASSIS BRASIL ("Democracia Representativa"), JOÃO CABRAL ("Sistemas Eleitorais") e GILBERTO AMADO ("Eleição e Representação"), foram sendo feitas leis eleitorais, como o "Código Agamenon Magalhães" (1945), no sentido de exigir-se âmbito nacional para a criação de um partido.

Com o Movimento Militar de 1964, o AI 2/65 extinguiu os partidos políticos e, por meio do AC 4/65, instituiu-se o sistema dual, que perdurou por 14 anos.

Hoje temos o sistema pluripartidário, com nada menos que 31 partidos políticos, alguns ainda em formação, concorrendo às eleições para preenchimento de cargos no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas dos Estados-Membros, bem como de governador.

No Brasil, como se disse, o partido político foi dado pela lei; peia lei é alterado; pela lei já andou até sendo tirado...

Em alguns países, os partidos políticos nem personalidade jurídica têm. Em outros, como se dá no Brasil, são dotados de personalidade.

A atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos – a Lei 5.682/71 – seu art. 2º, à semelhança do Código Eleitoral de 1950 (art. 132), atribui personalidade jurídica de direito público aos partidos. Foi, como se sabe, a última entidade pública a entrar para o rol fechado, onde já se encontram as "pessoas constitucionais" (União, Estados-Membros, Distrito Federal, Territórios e Municípios) e as autarquias.

A vigente Carta política brasileira, como a de 1967, e diferentemente das Constituições e Cartas anteriores, dedicou um único artigo – o 152 – aos partidos políticos. Imitou de perto a **Bonner Grundgesetz** – a Lei Fundamental de Bonn – que, em um só artigo – o 21 -, dá a espinha dorsal dos **Parteien**.

Essa inovação tedesca foi também influenciar mais duas outras Constituições, além da espanhola: a turca (art. 69) e a portuguesa (arts. 116 e 117).

O Constituinte brasileiro procurou ser mais minudente ainda que o alemão. Todavia, com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, o artigo acabou por perder a unidade inicial e ficou até repetitivo. No **caput**, embora não fale em "princípios", alinha os seguintes: "soberania nacional", "livre criação de Partidos Políticos", "regime democrático", "pluralismo partidário", respeito aos "direitos fundamentais". Depois, esquecendo-se de que já havia firmado **princípios maiores**, fala em "princípios", como proibição de partidos com milícia, vedação de subordinação à "entidade ou Governo estrangeiro", obrigatoriedade de "âmbito nacional, sem prejuízos das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais". Também fala em "personalidade jurídica mediante registro no Tribunal Superior Eleitoral".

No final (§ 3º), joga à "lei federal" a tarefa de estabelecer as normas gerais para a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos.

Com o "pluralismo partidário", o que se quer é evitar a radicalização de partido único, quer os de esquerda, quer os de direita. Em ambos os extremos, o que sempre se terá é a coonestação, através do eleitorado, da cooptação quase pura: um homem, ou um grupo reduzido de detentores do poder, escolhe os candidatos e o eleitoral consagra essa escolha.

No relativo ao "regime", desde os albores da República se optou pela democracia representativa.

Quando ao "âmbito nacional", o que se tem em mente, por causa da tendência que a representação proporcional quase sempre leva, é impedir a volta ao "estadualismo partidário". É fortalecer os partidos.

A proibição de subordinação a entidades ou Governo estrangeiro é exatamente a de preservar a democracia contra seus

eternos algozes. É o repúdio ao denominado "relativismo democrático", que teve como um de seus expoentes HANS KELEN.

O art. 152, como observa com justeza MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Curso de Direito Constitucional" – Saraiva – 4ª ed.), consagra a tese da "democracia combatente, ou seja, da democracia que não é neutra, que não é passiva diante de seus inimigos" (p. 161).

E a lei federal hoje vigente, com algumas alterações, é a de número 5.682/71.

Essa lei, em seu art. 3º, obriga o futuro partido, antes de ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral, a estabelecer seu **programa** e seu **estatuto**. Em seu art. 22, prevê os órgãos partidários, que podem ser de **deliberação** (Convenções: Nacional, Regional e Municipal), de **direção** (Diretórios: Nacional, Regional e Municipal), de **ação partidária** (bancada e de **cooperação** (Conselhos).

Também diz (arts. 62 e seg.) como se filia ao partido. A entrada do membro ou adepto se faz através de subscrição de uma ficha própria no Diretório da zona eleitoral onde se é eleitor.

A lei, depois de tratar da disciplina e fidelidade partidária, cura das finanças e da contabilidade. Veda o recebimento de dinheiro de entidades com fins lucrativos, bem como de entidades de classe, inclusive de sindicatos.

Nesta lei também está prevista a criação de um Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, que receberá, indistintamente, dotação da União, de particulares (até o limite de 200 vezes o salário mínimo) e das multas eleitorais aplicadas.

Prevê a Lei Orgânica, por fim, a fusão e extinção de um partido político.

MAURICE DUVERGER, em sua obra clássica "Os Partidos Políticos" (Zahar/UnB – 2ª ed), lembra que existem os "partidos de quadros" e o "partidos de massas". A distinção entre eles não repousa no número de seus adeptos ou filiados.

Os "partidos de quadros", como se dá com os grandes partidos dos Estados Unidos, não se preocupam muito em aumentar o número de adeptos. Preocupam-se mais em atrair "personalidades", "pessoas influentes", capazes de arrastar eleitores no dia do pleito.

A disciplina partidária é mais lassa, mais frouxa. Não se exige contribuição regular dos filiados para os gastos financeiros do partido. Os grupos parlamentares (bancadas, para nós) têm grande peso na direção partidária. Tais partidos têm, de um modo geral, linha ideológica pouco nítida.

Já os "partidos de massas" exigem disciplina e impõem uma administração vertical mais centralizada. O filiado contribui regularmente para as finanças partidárias. Os grupos parlamentares praticamente não têm influência na direção política do partido. Há uma linha ideológica acentuada. O partido se preocupa com a divulgação de seu programa e quer obediência, trabalho e militância. Como exemplo típico de "partidos de massas", podemos citar os partidos fascistas e os partidos comunistas.

Todo partido político almeja o poder, as rédeas do Governo.

Num regime democrático, o poder repousa, pelo menos teoricamente, no eleitorado. Assim, o partido procura, de todos os modos possíveis, influir emocionalmente na massa de votantes para, no dia das eleições, contar com seu voto.

Na atualidade, os meios de propaganda são os mais sofisticados possíveis. Através do rádio, da televisão, do cinema, de **outdoors**, de visuais móveis, de correspondência, de telefonemas, os

partidos, e sobretudo os candidatos, procuram influir psicologicamente na decisão do eleitor.

A propaganda, à evidência, não se faz só por ocasião das eleições, embora seja feita visando, sobretudo, às eleições.

Ora é o partido que promove o candidato, ora é o candidato que divulga o partido.

DUVERGER (obra citada, p. 400) mostra que os partidos, de início, tinham natureza estritamente eleitoral. Sua "função essencial consistia em assegurar o êxito de seus candidatos: a eleição era o fim; o partido, o meio".

Mas, com a evolução da instituição, a situação se inverteu. Foram os partidos que passaram a se valer de seus candidatos através da propaganda contínua e repetida deles.

Em vez de utilizar os partidos para garantir o êxito nas eleições, utilizaram-se as eleições para garantir o crescimento dos partidos; o partido tornou-se o fim; a eleição, o meio.

Os "partidos de quadros" centram toda sua propaganda nas proximidades das eleições. Já os "partidos de massas", embora não descuidem das eleições, fazem uma propaganda ininterrupta, sem descanso.

A propaganda, como lembra FÁVILA RIBEIRO ("Direito Eleitoral" – Forense – 1976), com apoio em KLINBERG e DOOB, pode ser "revelada", "de revelação retardada" e "oculta".

Na propaganda oculta, o candidato nunca deixa transparecer que está procurando influir na vontade do eleitor. Na propaganda revelada, ao contrário, ele já demonstra, às claras, que quer influir, através de boas razões, em sua vontade. Na propaganda de revelação retardada, o destinatário da propaganda não sabe, pelo menos no

momento, o que se quer. Só mais tarde, na hora exata, é que o efeito desejado é atingido.

A propaganda é vital, tanto numa democracia quanto num regime totalitário.

Nos Estados Unidos gastam-se milhões de dólares com propaganda eleitoral. Na Alemanha de HITLER, como sabem os senhores, havia até um **PROPAGANDAMINISTERIUM**, um "Ministério da Propaganda"

A propaganda, por incrível que possa parecer, pode, às vezes, ser feita por intimidação, por medo. Era a técnica utilizada pelos nazistas quando da ascensão do Nacional-Socialismo.

Havia um elemento de base, a milícia, formada por civis uniformizados, que se dividia em grupos, como a **Schar** (com 4 a 12 homens), o **Trupp** (formado por 4 a 6 **Scharen**), o **Storm** (composto de 4 **Trupps**) e assim por diante.

Tais grupos paramilitares, através de seus desfiles ruidosos, de suas demonstrações de força, semeavam o pânico no meio dos adversários políticos e atraía, pelo medo, pela incerteza nas urnas, os indecisos.

No Brasil, a "propaganda partidária", e a "propaganda eleitoral" propriamente dita, se acham, com minúcias, previstas em lei.

O Código Eleitoral (Lei 4.737/65), em seus arts. 240 e seguintes, cuida da matéria em foco.

A principal lei extravagante sobre propaganda eleitoral é a de número 7.508/86.

A propaganda eleitoral deve ter um início e um fim. O fim é 48 horas antes das eleições; o início, no caso do candidato, só depois que seu nome é escolhido pela Convenção.

Em Minas Gerais, infelizmente, muitos "candidatos a candidato", bem antes da escolha de seus nomes, já faziam propaganda, quer através da "propaganda oculta", quer através da "propaganda de revelação retardada".

Os gastos com propaganda são controlados, fixados e fiscalizados pela Justiça Eleitoral.

Para evitar o abuso do poder econômico, a lei diz que todos os gastos com propaganda devem sair do partido. O candidato não pode gastar individualmente.

A lei torna defesa a propaganda com intuito de subversão do regime, de instilação de lutas de classe, de preconceito racial. Proíbe, na esteira do Código Penal, ataques à honra da pessoa. Possibilita, inclusive, o direito de resposta, no caso de crimes de calúnia, difamação e injúria.

A lei de propaganda é sumamente casuística ao regular a propaganda visual e sonora.

Seguindo as pegadas das legislações mais avançadas do mundo, permite a divulgação das pesquisas e testes eleitorais para saber-se, com antecipação, a tendência do eleitorado. São as famosas e, às vezes, perigosas, "prévias eleitorais" que, segundo WALTER COSTA PORTO ("Revista Brasileira de Estudos Políticos" – nº 57 – UFMG), tiveram sua gênese num resultado publicado pelo "Harrisburg Pennsylvanian", em 1824, quando se colheram 335 votos a favor de ANDREW JACKSON, contra 169 dados a JOHN ADAMS, na disputa pela presidência da República na grande nação americana.

KARL POPPER, inspirado na tragédia "Édipo Rei", de SÓFOCLES, denominou de "Efeito de Édipo" aquele que a "prévia" exerce psicologicamente sobre os indecisos. Trata-se de um simples elemento de informação atuando sobre resultado futuro.

A propaganda eleitoral, por outro lado, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei 7.508/86, em perfeita harmonia com o § 8º do art. 153 da Carta Magna, veda qualquer espécie de "censura prévia".

Assim, é inconstitucional e atentatória à liberdade de expressão de pensamento a atitude de alguns Juízes eleitorais, quando exigem do partido e do candidato gravação prévia da propaganda nas emissoras de rádio e televisão. Se o candidato se exceder, que sofra as sanções **a posteriori**. Não se pode sacrificar um direito maior, fundamental, sob a alegação de se estar a aplicar a legislação eleitoral. A responsabilidade deve ser uma tônica numa democracia.

Quero, agora no final, trazer à colação um caso concreto, do TRE-MG, do qual fui o relator.

Esse caso teve repercussão nacional e provocou, até uma "representação" do Procurador-Geral Eleitoral junto ao TSE ("Diário da Justiça" de 09.10.86, p. 18.777).

O Partido Socialista impetrou um mandado de segurança contra ato do próprio Tribunal Eleitoral de Minas Gerais que, administrativamente, o havia excluído da participação da propaganda eleitoral gratuita através de emissoras de rádio e televisão.

A Lei 7.508/86, em seu art. 1º, reserva 120 minutos diários de propaganda gratuita. Esse tempo é, conforme tenha ou não o partido candidatos a governador, senador, deputado federal e deputado estadual, repartido em três blocos de 50, 40 e 30 minutos. Através de outro critério,

estabelece que o partido que não tiver representante no Congresso Nacional fica sem direito a propaganda. E o PS, por não ter representante no Senado ou na Câmara dos Deputados, já que é partido novo, ficou privado de levar à massa eleitoral sua mensagem e a de seus candidatos. Impetrou a segurança, defendendo a tese de que o artigo em questão feria o princípio constitucional da "igualdade perante a lei" e o princípio "republicano". Advogava a concessão de **igual tempo** para **todos** os partidos, fossem eles grandes ou pequenos, velhos ou em formação.

O TRE, depois de entender que numa democracia não se pode desprezar o "fator número", desde que esse não eclipse completamente a minoria, deferiu em parte a segurança. Com isso, o PS e em suas águas outros partidos nascentes passaram a ter voz e imagem no programa gratuito, embora com tempo menor.

Por fim, concluindo, quero lembrar que, desde ROUSSEAU, tem-se percebido que o povo, na verdade, não tem como governar a si mesmo. DUVERGER fala que as frases belas e sonoras, como "governo do povo pelo povo", só se prestam para "despertar entusiasmo e facilitar os jogos oratórios" (obra citada, p. 457). Propõe sua substituição pela fórmula "governo do povo por uma elite saída do povo".

Não obstante aquela apatia e indiferença históricas do povo brasileiro pela **res publica**, pelo bem coletivo, já assinalada por FREI VICENTE DO SALVADOR, CAPISTRANO DE ABREU, OLIVEIRA VIANA, e, atualmente, lembrada por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (obra citada, p. 157), creio no aperfeiçoamento de nossos partidos. Creio na conscientização, ainda que lenta, de nosso eleitorado. A democracia só se aperfeiçoa por seu exercício. E o melhor exercício, ainda que imperfeito e cheio de vícios e mazelas, é através de eleições periódicas e regulares. E o partido político é o único instrumento capaz de possibilitar a crítica, a alternância no poder.

No dia em que tivermos melhor nível social, econômico e intelectual, teremos também entusiasmo cívico. O que não podemos e não devemos é esperar que a democracia caia dos céus. Temos que buscá-la. Temos que lutar por ela.